



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.46/L.1

4 de diciembre de 1972

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

GRUPO DE EXPERTOS SOBRE EL PROGRAMA DE
POBLACION DE LA CEPAL

Santiago de Chile, 11 al 14 de diciembre de 1972

PROBLEMAS DE POBLACION Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Nota de la Secretaría

1. Introducción

1. Las relaciones entre población y el desarrollo social y económico son múltiples y complejas, la causalidad que las vincula es difícil de establecer por los procesos de circularidad y los efectos de acción y reacción entre una y otra variable, y la determinación de las metas que debiera lograrse en cada variable es a su vez función del tipo de sociedad que según el cuadro teórico aceptado se considera como deseable.

A pesar del gran número de investigaciones sobre el tema, se debe señalar que la connotación ideológica, explícita o implícita, que caracteriza a muchas de las posiciones, no contribuye a un esclarecimiento de las relaciones entre desarrollo y población, mientras que la reiteración de estudios descriptivos, sin una adecuada referencia conceptual unificante, acrecienta una información fragmentaria de difícil traducción en políticas.

Es frecuente que la investigación esté condicionada por una posición previa en cuanto a la política más conveniente de desarrollo y la incidencia de la población en esa política; en otros casos la investigación parte del supuesto de que hay un único tipo de relación funcional entre las variables, porque considera el sistema económico-social vigente como un dato no sujeto a cambios e implícitamente concibe una política de población de ajuste a esa realidad, y más frecuente es que se conciba el desarrollo como un proceso único, previsto como una repetición aproximada de las etapas cumplidas por las sociedades hoy desarrolladas y en relación a la estrategia de ese desarrollo específico y particular se concibe la incidencia de la población.

Las discusiones sobre población y desarrollo quedan incorporadas a una discusión más amplia sobre las causas del subdesarrollo y por tanto a las teorías e ideologías que lo explican y a las fórmulas políticas para superarlo. El enfoque en este caso tiende a sobrepasar el conocimiento de la realidad sustituyendo la información por abstracciones de un nivel tan general que distorsiona el planteamiento de la investigación y con mayor razón las soluciones posibles.

/En relación

En relación a los modelos de desarrollo se juzga con diferente énfasis o con valor positivo o negativo cada uno de los factores y se les considera como si tuvieran un efecto unívoco sobre la estructura social, cuando por la existencia misma de distintos sistemas los efectos de población pueden ser de grado o de orientación muy diferentes según la estructuración interna y la relación entre sí de los subsistemas económicos, políticos, culturales, y la relación de la sociedad con el medio ambiente.

En resumen, la complejidad del tema y la polarización de posiciones, no siempre fundamentables, no es diferente a la existente en torno a la noción de cambio social. En relación al cambio social se enfrentan teorías monocausalísticas de diverso tipo que privilegian un sector de la estructura social como promotor de cambio u obstáculo fundamental. Respondiendo a la seducción de la causa única o fundamental, se formulan hipótesis de funcionamiento social en las cuales resurgen bajo distintos ropajes las interpretaciones mecanicistas u organicistas o se dirime la noción de cambio en la gama que va del determinismo al voluntarismo.

Es por ello que bajo cada alternativa en materia de población es necesario desentrañar el cuadro de valores, las hipótesis de cambio social, la interpretación del subdesarrollo y fundamentalmente la imagen de sociedad futura que se considera como viable y deseable. En este encuadre es posible analizar el diagnóstico, las estrategias y los futurismos confrontándolos con la realidad específica que se considera y estudiar la coherencia de la política de población con las políticas económicas, sociales, espaciales, etc. que aspiran a superar el subdesarrollo.

Todo fenómeno, en consecuencia, es interpretado en forma diferente de acuerdo a alternativas entre las cuales se pueden registrar algunas que tienden a polarizar el debate. La población puede ser considerada como:

i) Un aspecto del poder nacional. Para una posición el volumen es manifestación de ese poder, mientras que para otra lo

/importante es

importante es la capacitación de la población que sólo sería logable con baja presión demográfica.

ii) Una condicionante del mercado interno. Para una posición el crecimiento de la población permite la ampliación del mercado interno, - fundamental y para algunos única alternativa en las primeras etapas del desarrollo económico -, planteando las ventajas de escala y de demanda concentrada en una pequeña variedad de bienes, de una población con ingreso relativamente bajo como es la situación de los países en desarrollo; mientras que para la otra posición lo esencial es la integración de la población a la producción y el consumo con un alto poder adquisitivo a lograr mediante una tasa menos acelerada de crecimiento demográfico.

iii) Una potencialidad de cambio político Para quienes son contrarios a la limitación de la población una estructura de edades con considerable peso de jóvenes crea condiciones en el cuerpo cívico para la aceptación y aplicación de políticas de cambio social, mientras que los limitacionistas responden que no existe prueba de que las actitudes progresistas estén condicionadas por la edad. Ambas hipótesis presentan respectivas pruebas históricas de ciclos de cambio con peso de población joven y de población adulta.

iv) Una oferta de recursos humanos o una demanda de consumo. Para una posición, el volumen mayor de población y la composición por edades asegura una oferta de mano de obra de gran potencialidad por la presencia de jóvenes mejor adaptables a los requerimientos cambiantes del desarrollo, lo que es objetado por la otra posición insistiendo en las actuales dificultades de empleo, en el capital necesario para crearlo y en las tendencias de la tecnología a la menor ocupación, alegando simultáneamente que la demanda de consumo, que significa una población con una alta tasa de dependencia, impedirá la formación de capital.

v) Una presión de cambio social. Para unos, una población con altas tasas de crecimiento genera una respuesta psicosocial manifestada en un acrecentamiento de la capacidad colectiva de generación de bienes y en una tendencia a la innovación, mientras que para los otros la presión demográfica /tiene un

tiene un efecto paralizante que provoca la aceptación de la situación y de la pobreza derivada de la población excesiva.

La lista puede prolongarse en una escala de particularización creciente y los ejemplos sólo tienen validez a título indicativo de la naturaleza del debate.

Importa señalar, en cambio, que uno de los efectos de la discusión ha sido la reducción de los distintos tipos de estructura social y la forma que en ellos se presenta la tendencia de población, a un tipo único, denominado "países en desarrollo", sin considerar la enorme variación de situaciones individuales en cuanto a recursos, posibilidad de uso de acuerdo a formulaciones de políticas alternativas, distribución espacial de recursos y población, posibilidades de incorporación de diferentes formas de tecnología en lo relativo a ocupación, y por sobre todo "estilos de desarrollo" como expresión de filosofías sociales alternativas y en algunos casos opuestas.

2. La problemática del tema no debe derivar en un eclecticismo o en una neutralidad paralizante respecto a la influencia de las tendencias demográficas en el desarrollo. Es posible superar las dificultades mediante enfoques complementarios que superponen perspectivas de análisis integradas en un enfoque unificado del cambio social y específicamente demográfico. Los fundamentales serían:

a) La incorporación del fenómeno población en el vasto marco de las imágenes societales u horizontes hacia los cuales se conduce el devenir social planteando la necesaria coherencia entre el objetivo y las políticas para lograrlo, entre los valores a partir de los cuales se quiere construir la sociedad futura y los valores correspondientes que es necesario respetar para el logro de ese objetivo:

b) La consideración objetiva de las posibilidades reales de una sociedad determinada de subvenir a las necesidades de una población creciente, sea cual sea el modelo de futuro bajo el cual se actúe, preservando el medio ambiente en el cual va a pervivir indefinidamente esa sociedad específica y asegurando la explotación racional de sus recursos naturales.

/c) La integración

c) La integración de la política de población al conjunto de políticas sociales, planteando la necesidad de armonizar los propósitos de una y otras, ya existan como políticas explícitas • como políticas implícitas, señalando bajo qué condiciones pueden lograrse ajustes o por el contrario dónde residen sus incompatibilidades.

d) La consideración de los recursos de capital disponibles, en cualquiera de las estrategias nacionales programadas, para incorporar en lo inmediato y razonablemente el efecto del crecimiento de población en un proyecto de desarrollo que además de deseable sea viable.

3. Toda alternativa de política de población implica, en la perspectiva de las Naciones Unidas, el respeto a la soberanía nacional con la consiguiente autonomía de decisiones y la demanda de que sea cual sea el proyecto de sociedad hacia el cual se oriente el poder nacional, tenga presente los valores y derechos humanos.

Ello significa la consideración de la familia como grupo de interacción humano que debe ser respetado y privilegiado en la consideración de las políticas. El estudio de sus características, no sólo como unidad reproductora, sino fundamentalmente como unidad de interacción y decisiones, se plantea como propósito de investigación para conocer las complejas vinculaciones a nivel micro de las interrogantes de investigadores y políticos en cuanto a las alternativas de desarrollo posible y en mayor medida cuando se quiere transformar lo posible en probable.

La familia constituye el grupo social básico que cruza transversalmente todos los problemas englobados bajo el rótulo población. La importancia del énfasis en su conocimiento es aún mayor cuando la política de población no es en sí política de control de natalidad, sino política de integración de demandas sociales, en el marco de un proyecto global que las incorpore y que para ser viable obtenga la participación de la sociedad en su formulación y ejecución.

4. Es posible que en el futuro mediano la suma de acciones de planificación familiar y las tendencias de urbanización y modernización de las estructuras sociales tiendan a reducir las tasas de reproducción a niveles próximos a los países desarrollados. La duración del ciclo demográfico y las características que asumirá son difíciles de establecer por el factor innovatorio y desconocido que pueda aportar el conocimiento científico sobre control de natalidad y por la dificultad de traspasar esquemas que corresponden a sociedades hoy modernizadas que conocieron la transición lenta de uno a otro patrón demográfico.

Sin embargo, "cualesquiera sean los cambios en la fecundidad, las tasas de crecimiento de la población seguirán siendo durante muchos años suficientemente altas como para que la población crezca enormemente. A medida que se amplíe la base de la población, incluso tasas de incremento mucho menores que las actuales se traducirán en aumentos absolutos muy grandes. Sería imposible derivar de los antecedentes de que se dispone actualmente un pronóstico fehaciente sobre las posibilidades de que América Latina alcance una población estacionaria y la fecha en que ello ocurriría, pero difícilmente podría suceder antes del año 2050, cuando la población regional tendría ya un tamaño varias veces superior al actual." ^{1/}

Por tanto, sea cual sea la política nacional en materia de crecimiento de la población es particularmente urgente la investigación y formulación de políticas de desarrollo compatibles con los problemas del volumen, la distribución por edades y espacial de la población y las necesidades derivadas de ocupación y servicios sociales.

^{1/} CEPAL: Tendencias demográficas y opciones para políticas de población en América Latina, E/CN.12/874, febrero de 1971.

Las densidades promedios relativamente bajas en América Latina y la existencia de importantes espacios prácticamente desocupados o de muy baja densidad de población, junto con la concentración urbana y la metropolización, abren una perspectiva sumamente importante en la solución de los problemas de población.

Tal afirmación no es nueva, pero en el último decenio, incluso en los países cuyas autoridades se han pronunciado por una alternativa de redistribución de la población, las tendencias han sido hacia la concentración y no a la redistribución, acentuándose la disparidad de las densidades y el grado de desarrollo de las distintas regiones y áreas.

"Tal concentración ha sido frecuentemente justificada por los economistas como más eficiente en ciertas etapas del crecimiento, dejando para alguna etapa futura, de mayor capacidad, la difusión del desarrollo en la totalidad del territorio nacional. Aunque la distribución espacial del desarrollo no es en sí un fin legítimo, aún aceptando algún costo en la eficiencia, surge como una importante orientación hacia el logro de un estilo de desarrollo más viable y aceptable, siempre y cuando pueda ser demostrado que las condiciones siguientes están presentes: i) Que los recursos naturales del territorio no están siendo racionalmente explotados y que la concentración del desarrollo está causando excesiva explotación de algunos recursos y omisión de otros. ii) Que la extrema pobreza de sectores de la población nacional, concentrados en zonas específicas del territorio, no puede ser remediada por migración hacia centros urbanos más "dinámicos." iii) Que la concentración de las actividades económicas y de la población urbana, y el atraso de ciertos grupos de población están asociados con grandes desventajas y peligros ambientales (exceso de polución industrial en un caso y destrucción de recursos y bosques por exceso de uso y técnicas primitivas en el otro caso). iv) Que el modelo de distribución espacial de la población, de las actividades económicas y de los servicios impide la obtención de un grado satisfactorio de integración nacional e inhibe una auténtica participación popular en el desarrollo: 2/

2/ UNRISD: Preliminary Report on Unified Approach to Development Analysis and Planning, UNRISD/72/C.66, october 1972.

/Teóricamente las

Teóricamente las condiciones de América Latina en cuanto a alternativa de distribución espacial son superiores a las de otras regiones del mundo y es necesario investigar y experimentar la viabilidad de tales políticas. Pero el problema previo consiste en definir el estilo de desarrollo que es compatible con una política de redistribución espacial. De lo contrario la política de distribución espacial puede transformarse en un proceso de mera expulsión de los marginales urbanos hacia áreas de baja densidad transformándolos en víctimas y no en beneficiarios de este tipo de política.

5. Los sistemas económicos y sociales vigentes han demostrado ser incapaces de integrar la totalidad de la población en su doble condición de productora y consumidora. Esto se plantea en sociedades con volúmenes de población diferente y con tasas de crecimiento desiguales. De la comprobación no surge que la solución sea estabilizar el volumen y limitar el crecimiento de la población. Algunas sociedades si tuvieran un volumen mayor de población estarían en mejores condiciones para llevar a cabo su desarrollo económico, en otras, el incremento del volumen agravaría los problemas existentes por la relación con los recursos disponibles y finalmente en un tercer tipo de sociedad el volumen actual puede ser razonable para los programas de desarrollo.

Es muy criticable la noción de óptimo en cuanto a volumen por la variación que introduce la ciencia y la tecnología en las alternativas presentes y futuras de desarrollo y por la utilización diferencial de la población según distintos modelos sociales.

Problema diferente es la tasa de crecimiento. Parece difícil que exista una capacidad razonable de incorporación de la población al sistema cuando su tasa de crecimiento es superior al 3 por ciento si ella se origina casi exclusivamente en el crecimiento vegetativo. El costo económico y social de la dependencia de la población joven se transforma en una pesada carga que solo una extraordinaria tasa de crecimiento económico podría compensar, ya que no solo se trataría de solucionar este peso adicional sino simultáneamente mejorar las condiciones de vida de la población marginalizada actualmente existente en los países de América Latina.

/Las observaciones

Las observaciones anteriores no deben hacer olvidar que bajo otras formas sociales y económicas se puede lograr una acelerada tasa de desarrollo y de incorporación de la población al sistema productivo y social, que con ciertos cambios de estructura se podría superar el actual problema de la marginalidad y obtener una capacidad de integración de población muy superior a la actual, aunque la elasticidad no es infinita y seguramente bajo otra forma se plantearía el problema de la tasa de crecimiento de la población.

Por ello la relación entre el incremento de población y las condiciones de desocupación y subempleo merecen una continuidad de análisis en la línea de integración del análisis poblacional con el estudio de las estructuras socio-económicas y los estilos de desarrollo.

Este tratamiento tiene antecedentes en la investigación de CEPAL que en próxima etapa permitirá integrar los adelantos de investigación sobre la marginalidad urbana, los estudios sobre empleo y las tendencias de la población y la urbanización en América Latina.

Finalmente, un nuevo campo de investigación se inicia al correlacionar las líneas de análisis de población, distribución espacial y marginalidad, ya que la mayor interacción social previsible para los próximos decenios proveniente de diferenciación en sociedades con volumen de población creciente, plantea la condición de los grupos sociales indígenas y otros grupos discriminados por su condición social como expresión de la posición extrema de marginalidad social en América.

6. Los problemas mencionados en los párrafos anteriores, la preocupación de los gobiernos de la región respecto a las limitaciones que imponen las tendencias demográficas en curso a sus políticas de desarrollo y la necesidad de encontrar los medios de armonizar esas tendencias con los objetivos de los planes de desarrollo para la presente década, — considerada ya en los mandatos expresos de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y de la propia CEPAL —, han convencido a esta Secretaría de que ha llegado el momento de hacer un examen a fondo de las tareas que deberá realizar a fin de cumplir con los mandatos y poder ofrecer a los gobiernos los elementos de juicio indispensables para la elaboración de políticas demográficas y su inclusión en el marco más amplio de las políticas de desarrollo.

/La reunión

La reunión de expertos convocada para diciembre próximo tiene como propósito fundamental ayudar a la Secretaría en la delimitación de las cuestiones más importantes que se relacionan con la problemática de la población en el contexto del desarrollo de América Latina y en la elaboración de un programa de trabajo que le permita cumplir con sus responsabilidades en ese campo.

2. Los trabajos de la CEPAL en el campo de la población

7. Los trabajos en el campo de la población se iniciaron en 1956 en la Secretaría de la CEPAL de acuerdo con el mandato general que se la había otorgado y las resoluciones sobre población aprobadas por las Naciones Unidas. En los años siguientes se hicieron varios estudios que contribuyeron al conocimiento de las interrelaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo económico y social a la vez que se prestó un apoyo decidido para la creación de un centro especializado en la enseñanza, la investigación y la asistencia técnica en el campo de la población que dió origen al actual Centro Latinoamericano de Demografía.

8. Desde 1967, tanto las directivas impartidas por la Secretaría General de las Naciones Unidas, como las mismas exigencias de las actividades de la CEPAL en el campo del desarrollo económico y social, movieron a esta Secretaría a implementar el trabajo sobre población dentro de la División de Desarrollo Social. A este efecto se amplió a dos funcionarios el número de personas dedicadas full-time a tales tareas, quienes, además del trabajo habitual requerido por la Secretaría, fueron preparando las bases de un programa de mayor amplitud.

9. En su décimotercer período de sesiones, en abril de 1969, la Comisión Económica para América Latina aprobó la resolución 290 (XIII) que recomienda a la Secretaría que, en el contexto de su programa de trabajo para la Segunda Década del Desarrollo, preste atención destacada a los estudios, investigaciones y asesoramiento en relación, entre otras materias, a la "continuación de los estudios demográficos para un mejor conocimiento de los problemas de población".
10. En el plan de trabajo de la Secretaría aprobado en el mismo período de sesiones, se estableció dentro del programa de Desarrollo Social asignado a la División de Desarrollo Social, el subprograma "Política de Población" cuyo primer borrador fue un estudio de la situación demográfica y sus repercusiones en materia de política. En el documento "Tendencias demográficas y opciones para políticas de población en América Latina" (E/CN.12/874) presentado al décimocuarto período de sesiones de la CEPAL en abril de 1971 se resumen los progresos realizados en ese estudio hasta 1970 planteando algunas proposiciones sobre políticas de población.
11. Para la ampliación de su programa de trabajo en el campo demográfico, la CEPAL solicitó y obtuvo financiamiento extrapresupuestario del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Actividades Demográficas (UNPFA). Así, el personal de planta dedicado a estas actividades (dos profesionales hasta fines de 1969) se fue incrementando paulatinamente con el aporte sucesivo de cuatro profesionales más y dos ayudantes de investigación, de modo tal que a fines de 1970 el grupo dedicado a estudios de población ya estaba integrado por siete funcionarios. Sin embargo, posteriormente dos de esos funcionarios renunciaron de modo tal que actualmente el grupo se ha reducido a cuatro profesionales y un Ayudante de Investigación.
12. Mientras tanto en los últimos años la CEPAL ha expandido considerablemente su programa de trabajo en el campo de las estadísticas demográficas. Actualmente existe un programa de promoción de las estadísticas demográficas continuas en la región y un grupo de asesores regionales adscriptos a la División de Estadística que incluye dos expertos en censos, uno en muestreo, uno en computación, uno en estadísticas vitales y otro en cartografía censal.

/Este esfuerzo

Este esfuerzo debería ser completado con una expansión correspondiente de la investigación de las relaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo que posibilite la utilización plena de esa información estadística en la planificación ya que los trabajos exploratorios realizados hasta ahora, por la Unidad de Población han sido una respuesta insuficiente para llenar las necesidades de la región en esta materia.

13. En las páginas siguientes se hace una breve exposición de las ideas que tiene la Secretaría respecto a varios aspectos de la implementación de las actividades en el campo de la población y se plantean algunos de los interrogantes sobre los cuales deseamos conocer la opinión de los expertos invitados.

3. Las políticas de población y el desarrollo

14. A pesar de la preocupación creciente de los gobiernos de los países de América Latina por el elevado ritmo de crecimiento de sus poblaciones y la intensidad del proceso de redistribución geográfica que están experimentando, todavía se siguen expresando opiniones muy divergentes respecto al significado de estos fenómenos y a las políticas que deberían adoptarse careciéndose de gran parte de la información necesaria para comprobar la validez de los aspectos más esenciales de las distintas hipótesis.

El gran interés por los problemas de población ha determinado la proliferación de estudios y documentos algunos de los cuales han significado un progreso en el conocimiento, otros han contribuido a apreciar la complejidad del problema y la inadecuación de los enfoques con que se lo estudia, otros, por último, es posible que sólo hayan contribuido a crear confusión.

15. Si partimos de la base de que la principal función de la CEPAL es la investigación de la problemática del desarrollo en América Latina, como un elemento básico para la formulación de políticas, es claro que el objetivo final de las tareas que realice en el campo de la población deberá ser contribuir al esclarecimiento de los aspectos esenciales que deben ser tenidos en cuenta para la elaboración de políticas de población integradas en las políticas generales de desarrollo.

/Pero la

Pero la formulación de una política de población debería basarse en el conocimiento de los factores que determinan las tendencias demográficas y de las consecuencias de esas tendencias. Por consiguiente resulta claro también que la CEPAL deberá ocuparse muy especialmente de estudiar las relaciones entre la población y el desarrollo y entre la población y el cambio social.

Pero esas aclaraciones son muy generales y no permiten por si solos formular un programa de trabajo realmente relevante.

16. El Informe del Grupo Consultivo Ad Hoc de Expertos en Políticas de Población (E/CN.12/267) contiene material que puede servir de base para la discusión del programa de trabajo de la CEPAL en este campo. El documento Tendencias demográficas y opciones para políticas de población en América Latina (E/CN.12/874) también sugiere algunas líneas de investigación. El programa de investigaciones sociales sobre problemas de población relevantes para políticas de población en América Latina, en el que participarán un gran número de instituciones de investigación social de la región estableció la siguiente lista de temas de investigación que deberían tener prioridad:

- i) La dinámica población en relación con el monto, crecimiento y estructura de la demanda;
- ii) Dinámica poblacional y distribución del ingreso;
- iii) Dinámica poblacional y producción y mercado de trabajo;
- iv) Dinámica poblacional y estructura y dinámica sociales;
- v) Ideologías de población y formulación de políticas;
- vi) Dinámica poblacional, desarrollo urbano y regional;
- vii) Dinámica poblacional y problemas del agro;
- viii) Factores socio-culturales, económicos y políticos de la fecundidad;
- ix) Estudio de los costos de los programas de salud y sus efectos sociales y económicos. Salud y nutrición;
- x) Migraciones internas, incluyendo factores condicionantes de las migraciones y desarrollo regional;
- xi) Factores condicionantes de las migraciones internacionales intrarregionales;
- xii) Evaluación de políticas que afectan variables de población (casos concretos).

17. Por su parte, la Comisión de Población en el décimosexto período de sesiones recomendó la expansión del programa de trabajo de las Naciones Unidas en políticas de población y propuso la realización de cuatro proyectos:

i) La preparación de un informe conteniendo indicaciones sobre la consideración de las variables demográficas en la planificación, especialmente en lo que se refiere a la formulación de objetivos demográficos.

ii) El desarrollo de una metodología para la evaluación de los factores demográficos en la planificación del desarrollo.

iii) Un análisis comparativo de las políticas de población.

iv) El estudio de una Estrategia Global de Población.

18. Está fuera de las posibilidades de la CEPAL la participación en todos los aspectos de programas tan amplios, pero la Secretaría tiene un gran interés en esos estudios y desearía que los expertos invitados la aconsejaran sobre los tópicos que a su juicio, deberían ser considerados con prioridad.

a) Las políticas de población

19. Es necesario definir lo que debe entenderse por política de población, cuáles deberían ser sus objetivos generales y específicos y qué instrumentos podrían emplearse para alcanzarlos. Aunque la formulación e implementación de políticas de población son facultades privativas de los gobiernos de los países, la CEPAL puede y debe estudiar esos problemas, a fin de poner a su disposición los elementos de juicio indispensables para que ellos puedan tomar sus propias decisiones.

20. De todos modos habrá que tener siempre presente que toda política de población deberá encuadrarse en la orientación estratégica que se adopte para tratar de llevar a cabo un determinado estilo de desarrollo y, por consiguiente, tanto su definición, como los objetivos y los instrumentos (y en general el rol de los gobiernos) variarán en función del estilo de desarrollo vigente en cada país.

21. Las tendencias demográficas probablemente figurarán entre los factores más importantes que determinarán el curso del desarrollo futuro en América Latina, pero la dirección e intensidad de sus efectos variarán según los países dependiendo de la interacción con todos los demás factores que influyen en el proceso de desarrollo.

/En general

En general, puede decirse que en la mayoría de los países de la región sería preferible que la población creciera más lentamente y siguiera otro patrón de redistribución espacial. La urgencia del cambio y los objetivos que deberían alcanzarse dependen de las situaciones concretas en cada país. Mientras tanto, a medida que avanza el proceso de urbanización, y cambian las condiciones económicas y sociales y las actitudes y prácticas respecto a la vida familiar, una proporción creciente de individuos y familias de todos los estratos sociales están tratando de controlar su reproducción, lo que introduce importantes consideraciones sobre el bienestar humano, los derechos humanos y las demandas de acción pública en esos respectos.

Aquí cabe destacar que la familia no solamente tiene funciones de reproducción sino también otras, como las de socialización, educación y especialmente las económicas (como unidad de consumo y producción) que la colocan en una posición estratégica en el análisis de todos los problemas demográficos y en la formulación de políticas de población.

Es por ello que los gobiernos tienen buenas razones para intervenir y tendrán que responder a presiones para que traten de influir en el proceso de cambio demográfico.

22. Sin embargo, los intentos de formular e implementar políticas de población tropiezan con dificultades muy serias:

i) La carencia de políticas de desarrollo auténticas y coherentes y de estrategias a largo plazo que puedan servir como marco de referencia para las políticas de población. Al igual que en el caso de otras políticas intersectoriales, como las de redistribución del ingreso y el empleo, será muy difícil formular políticas de población coherentes y viables mientras la política económica y social siga siendo sectorial e incoherente, en vista de la falta de una clara definición de la imagen societal futura.

ii) El estado actual del conocimiento sobre las interrelaciones entre la evolución demográfica y el desarrollo, que no permite evaluar con suficiente precisión las consecuencias de determinadas políticas.

/Aquí, como

Aquí, como en el caso de otras áreas intersectoriales de política, la deficiencia deriva sólo parcialmente de la escasez de investigación básica. Resulta también del riesgo de aplicar los resultados de investigaciones realizadas en un determinado contexto sociocultural a otras distintas y está condicionada por el estilo de desarrollo a que se aspira en cada caso. Hay que tener en cuenta también que hasta ahora, muy pocas veces los planificadores y otros dirigentes han expresado con claridad el carácter de la información que se requeriría.

iii) Las medidas de política demográfica tendrán siempre un rol secundario o complementario, aunque de considerable importancia dentro del conjunto de factores que influyen en las tendencias demográficas. Estas estarán determinadas en gran parte por tendencias y políticas en materia de empleo, educación, salud, vivienda, niveles y distribución del ingreso e innovaciones tecnológicas de muchos tipos. Para formular claramente todas esas políticas, se deberían tener en cuenta las tendencias y los objetivos demográficos y para determinar la factibilidad de sus metas y técnicas de programación, se debería hacer un uso mucho más intensivo del que hasta ahora se ha hecho del análisis demográfico. Pero sería absurdo pretender que las consecuencias demográficas tuvieran una importancia preponderante en la formulación de una política de empleo, salud o educación, por ejemplo, los objetivos demográficos no pueden constituir un fin por sí mismos sino que deben determinarse en función de los beneficios para el desarrollo que se espera obtener con su logro.

23. De las dificultades enumeradas se deriva una persistente contradicción en la consideración de los problemas y políticas de población que ha sido muy criticada. Por una parte, las recomendaciones que se formulan son tan generales y abarcan tal cantidad de áreas que casi llegan a confundir la política de población con la de desarrollo. Por otra parte, las proposiciones de acción inmediata que se formulan se limitan a aceptar o rechazar el apoyo público a los programas de planificación familiar.

A corto plazo esta contradicción parece inevitable. Aunque la planificación familiar no es el único instrumento de las políticas de población, está adquiriendo mucha importancia, mientras que los otros métodos que se han propuesto para controlar las tendencias demográficas no parecen ser muy promisorios.

24. A pesar de esa situación, cada día se siente más la necesidad de incorporar plenamente las políticas de población en las estrategias de desarrollo. Es probable que durante la presente década las medidas destinadas a reducir el ritmo de crecimiento de la población contribuirán más al bienestar familiar que a la aceleración del desarrollo. Los efectos sobre el desarrollo serán más importantes en un plazo más largo a medida que se vayan modificando substancialmente las estructuras por edad de la población, situación a la que se deberán ajustar las estrategias de desarrollo. Durante esta década las medidas para influir en el proceso de redistribución geográfica de la población tendrán repercusiones más directas en el desarrollo que las medidas destinadas a reducir el crecimiento de la población.

b) Las interrelaciones entre la población y el desarrollo

25. La formulación de una política de población presupone el conocimiento de los factores que determinan las tendencias demográficas y de las consecuencias de esas tendencias. Los estudios de las interrelaciones entre las variables demográficas y los factores económicos y sociales realizados hasta ahora están muy lejos de ser completos, abarcando un campo muy reducido dentro de la amplia diversidad de condiciones económicas, sociales y demográficas observables y, por consiguiente, sus resultados deberán usarse con sumo cuidado cuando se trate de interpretar el pasado o planear el futuro desarrollo de los países de América Latina.

26. Si se analizan las tendencias históricas del crecimiento de la población y el desarrollo económico (medido por el ingreso per cápita) no se observa una relación definida entre ambos procesos. Sin embargo, esto no quiere decir, necesariamente, que el crecimiento de la población no afecta el ingreso per cápita sino, más bien, que lo afecta de modos muy distintos según las causas que motiven el crecimiento de la población y los niveles y tendencias de un conjunto de variables económicas, sociales y culturales.

/27. Los niveles

27. Los niveles y tendencias del ingreso per cápita de un país determinado parecen estar influenciados por un conjunto de factores, incluyendo los recursos humanos, los recursos naturales, el capital disponible, la organización económica y la tecnología en uso, las instituciones sociales y culturales y las relaciones internacionales. La determinación empírica del efecto de cada uno de esos factores sobre el ingreso per cápita se hace muy difícil en vista de que ellos no son independientes entre sí, sino que se hayan vinculados por múltiples y complejas interrelaciones.

En particular, la estimación del efecto neto del crecimiento de la población sobre el ingreso per cápita presenta serias dificultades ya que ese crecimiento afecta, en mayor o menor grado, a todos los factores mencionados. Así el crecimiento de la población afecta el crecimiento de los recursos humanos, pero el efecto de un aumento de la fuerza de trabajo sobre el ingreso per cápita puede depender, en gran medida, de los cambios simultáneos en los otros factores.

De ahí entonces que, a priori, la tasa de crecimiento de la población de un país determinado no podrá considerarse como un factor positivo o negativo del desarrollo; es necesario tomar en consideración la situación y las tendencias en la utilización de los recursos materiales, la organización económica, la tecnología aplicable, las instituciones sociales y culturales y las relaciones internacionales.

28. La población de la mayoría de los países de América Latina es pequeña en relación con su área y recursos naturales. Es indudable que aún con la tecnología actualmente en uso, los países de la región podrían mantener una población mucho mayor, con un nivel de vida más alto, siempre que se cambiaran las estructuras de producción, consumo y distribución existentes. Sin embargo esa afirmación no toma en cuenta la variable tiempo que tiene una importancia fundamental en el análisis del proceso de desarrollo, dado el diferente dinamismo de los factores demográficos, económicos y sociales que lo influncian.

En general puede decirse que una tasa excepcionalmente elevada de crecimiento de la población contribuye a agravar muchos de los problemas que deben resolverse para acelerar el proceso de desarrollo económico y /social cualquiera

social cualquiera sea el estilo de desarrollo que se considere. Aun en países donde la población es pequeña en relación con su área y recursos naturales, un crecimiento rápido de la población requiere una elevada tasa de inversión solamente para mantener el nivel del ingreso per cápita. Esta situación reduce la disponibilidad de capital para aumentar la productividad de los recursos humanos disponibles y, de ese modo, aumentar el ingreso per cápita. Esto no significa admitir que la solución de los problemas del desarrollo de esos países consiste simplemente en reducir la tasa de crecimiento de su población. Sin duda esa sería una medida beneficiosa en muchos casos pero sus efectos pueden ser menos importantes que los de las reformas institucionales, políticas y sociales que también se requieren con urgencia.

Al analizar la influencia del ritmo de crecimiento de la población en el desarrollo es necesario considerar la diversidad de situaciones que se dan en América Latina.

En algunos países, con tasas de crecimiento demográfico relativamente bajas, niveles de desarrollo más altos que el promedio de la región, baja densidad y abundantes recursos naturales un crecimiento más alto de la población puede ser un factor favorable para la aceleración del proceso de desarrollo. En los países más pequeños con escasos y poco variados recursos naturales las posibilidades de absorber un crecimiento rápido de la población en la vida económica nacional como productores y consumidores, son limitadas y condicionan fuertemente el ritmo de desarrollo. Otros países grandes, con abundancia y variedad de recursos naturales se encuentran en mucho mejores condiciones para lograr un mejor aprovechamiento de las potencialidades que el elevado crecimiento de la población tiene en relación a la producción y el consumo, para la ampliación del mercado interno y la existencia de una fuerza de trabajo móvil y adaptable a los cambios en la estructura de la demanda de mano de obra que son inherentes al proceso de desarrollo.

29. La composición por edades de la población de un país tiene importantes consecuencias económicas y sociales ya que ella es un factor determinante de la proporción de habitantes que participan en la actividad económica, atienden el sistema educativo, necesitan viviendas, asistencia médica, servicios de seguridad social, etc. El hecho de que la población de muchos de los países de la región esté compuesta de una alta proporción de niños y adultos jóvenes contribuye a agravar la magnitud de los problemas que plantea la satisfacción de las necesidades educativas, de vivienda, servicios sociales, etc. En esa situación la población económicamente activa debe soportar una carga de dependencia excepcionalmente elevada que reduce el nivel de ahorro y, por consiguiente limita las posibilidades de inversión para el mejoramiento económico y social.

30. Los problemas derivados del rápido crecimiento de la población urbana son mucho más evidentes, aún para el observador lego. Esos problemas se observan tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Sintetizando, puede decirse que muchos de ellos se derivan del desequilibrio entre los procesos de urbanización e industrialización de esos países.

Aunque la migración hacia las áreas urbanas se presenta como un movimiento demográfico que favorece la modernización y la elevación del nivel de vida de la población, estos resultados dependen en gran medida del equilibrio entre el desarrollo industrial de las áreas urbanas y la modernización de la agricultura y de la posibilidad de que las áreas urbanas puedan absorber esa migración. Cuando esas condiciones no se presentan la migración rural-urbana crea una serie de problemas sociales y económicos.

En las áreas urbanas, el rápido crecimiento de la población hace muy difícil la asimilación de los migrantes proveyéndoles empleo, vivienda adecuada y otros servicios públicos; en las áreas rurales, los cambios en la estructura por sexo y edades y la composición según características socio-económicas de la población tienen generalmente consecuencias desfavorables ya que la población que emigra se compone de adultos jóvenes en edad de trabajar y de los que son emprendedores y capaces.

/ En general

En general hay acuerdo en considerar que la estructura agraria, las posibilidades de empleo, el nivel de ingreso y la alta tasa de crecimiento natural de la población rural son las variables más importantes para explicar la migración rural-urbana. También se está de acuerdo en que existe un conjunto de factores no económicos que contribuyen a motivar la migración rural-urbana como, por ejemplo, la atracción de la existencia de servicios médicos, educacionales, recreativos, etc.; que pueden encontrarse en las ciudades y la posibilidad que existe en ellas de romper con la tradición y escapar a las rígidas barreras sociales características de una comunidad rural tradicional. Sin embargo, el conocimiento actual sobre la importancia relativa de las diferentes motivaciones para migrar es muy limitado como para poder seleccionar los incentivos y frenos que permitirían instrumentar una política de redistribución espacial de la población.

Pero todas estas ideas y teorías no están suficientemente avaladas por un análisis integral y comprensivo del proceso de desarrollo nacional que muestre claramente la importancia relativa que tiene la redistribución espacial de la población en comparación con otros cambios o rigideces estructurales que corresponden a un determinado estilo de desarrollo.

31. La migración interna y la fecundidad son las dos variables que seguramente tendrán más significación para la evolución demográfica de los países de América Latina en el futuro. La primera en relación con la urbanización; la segunda en relación con el crecimiento y la estructura por edades de la población.

En la actualidad se reconoce la necesidad de que una política nacional de población considere especialmente los problemas planteados por la migración interna e incluya, entre otras cosas, medidas tendientes a aliviar los problemas derivados de la rápida urbanización. También la idea se está aceptando más cada día de que las regiones atrasadas deberían industrializarse en la medida en que sea económicamente posible. En particular se piensa que la descentralización de la actividad industrial concentrada en las metrópolis de los países de la región puede producir resultados beneficiosos.

/32.. Contrariamente al

32. Contrariamente al caso de la migración internacional, el control de los movimientos migratorios internos presenta serias dificultades de orden práctico e institucional. Es posible que esos movimientos puedan ser influenciados mediante la aplicación de diversas medidas o planes de acción que incluyan incentivos y restricciones de carácter económico y social, pero los conocimientos actuales respecto a los factores que determinan las migraciones son muy incompletos como para permitir estimar cuantitativamente sus efectos.

Al investigar los factores que determinan la migración rural-urbana, deberá siempre tenerse en cuenta que los movimientos migratorios son procesos demográficos cuya función es intentar el restablecimiento de un equilibrio o provocar un cambio económico o social importante. En la práctica, la dirección, las características del proceso y los factores determinantes pueden variar ampliamente según las épocas y países. De ahí que los determinantes y consecuencias de las tendencias de la migración deben estudiarse para cada país en particular y aún así cualquier predicción de la migración futura deberá considerarse como una proyección ilustrativa de lo que ocurrirá si se verificaran determinadas hipótesis.

33. Los factores que determinan los niveles de fecundidad han sido analizados en numerosos estudios realizados en países industrializados. Los estudios en los países en desarrollo sólo han comenzado recientemente. Aunque todavía existen muchas lagunas, los resultados de las investigaciones realizadas indican que el tamaño medio de la familia está vinculado con diversos factores culturales, económicos y sociales.

En los países industrializados la fecundidad descendió paulatinamente durante el período de transición de una sociedad agraria tradicional a una sociedad industrial modernizada, con un alto grado de urbanización, alta movilidad social y donde el status de la mujer se fue haciendo prácticamente incompatible con la procreación y crianza de una familia numerosa. En esos países los cambios en las actitudes respecto al tamaño de la familia no fueron inducidos en forma apreciable por campañas publicitarias ni por las posibilidades tecnológicas de controlar los nacimientos;

/más bien

más bien fueron la consecuencia del proceso de adecuación de la familia a nuevas condiciones económicas y sociales.

En los países en desarrollo, la transición demográfica en general y las tendencias de la fecundidad en particular están siguiendo patrones, y especialmente, cronologías muy diferentes.

34. El estado actual del conocimiento respecto a los factores determinantes de las tendencias de la fecundidad sólo permite formular hipótesis muy generales respecto a su evolución en el futuro, en los países de América Latina. Si se toman en cuenta los diferenciales observados en relación con la educación, el ingreso, la residencia y otras características económicas y sociales todo parece indicar que el descenso de la fecundidad será lento y gradual en la mayoría de los países, en vista de la lentitud con que están mejorando los niveles socioeconómicos de la población y del desfase generacional entre ese mejoramiento y la reducción efectiva de la fecundidad.

35. Es importante destacar, sin embargo, que esas hipótesis no toman en cuenta otros factores que pueden llegar a tener una importancia decisiva para la evolución de la fecundidad en los países de América Latina, en vista de que la información disponible muestra que el interés por limitar el número de nacimientos en grandes sectores de la población no se corresponde con el conocimiento y la disponibilidad de los medios para lograr ese objetivo.

Es evidente que los recientes adelantos en la tecnología de la regulación de los nacimientos y la difusión y efectividad de los medios de comunicación de masas, han aumentado notablemente las posibilidades de un control efectivo de la procreación, aún en poblaciones con bajos niveles de ingreso y educación. En este sentido, el descenso de la fecundidad se ha desvinculado, al menos potencialmente, de los cambios en las condiciones económicas y sociales. En estas circunstancias, si los gobiernos se deciden a adoptar una política tendiente a reducir la fecundidad, no hay duda de que ella descendería mucho más rápidamente de lo que cabría esperar de los cambios en la educación, el ingreso y otros factores económicos y sociales.

/36. Las consideraciones

36. Las consideraciones anteriores sobre las interrelaciones entre la población y el desarrollo se presentan como una introducción para una discusión sobre las cuestiones cuya investigación los expertos consideren más relevante y urgente sobre el papel que, a su juicio le cabría a la CEPAL en esa tarea.^{3/}

37. Por su parte la Secretaría de la CEPAL tiene especial interés en concentrar sus actividades de investigación de las interrelaciones entre la población y el desarrollo en las siguientes áreas: i) Distribución espacial de la población y desarrollo regional; ii) Aspectos demográficos de los problemas del empleo; iii) La familia en el proceso de desarrollo; iv) La migración y el cambio social. Más adelante se presentan varios proyectos específicos, que la Secretaría considera importantes, en algunas de estas áreas. Se espera que los expertos den su opinión sobre la relevancia, prioridad y factibilidad de esos estudios y discutan la conveniencia de realizar otros distintos.

^{3/} Varios comités de expertos y seminarios han considerado las necesidades de investigación en diferentes áreas. Los expertos invitados podrán consultar los siguientes informes:

- Informe del Comité Ad-Hoc de expertos en programas de fecundidad. Nueva York, 1966 (E/CN.9/203).
- Informe del Comité Ad-Hoc de expertos en programas sobre los aspectos demográficos de la urbanización, Sidney, 1967, (E/CN.9/218).
- Informe del Comité Ad-Hoc de expertos en programas sobre aspectos demográficos del desarrollo social, Nueva York, 1969 (E/CN.9/222).
- Informe del Seminario Interregional sobre la Aplicación de Datos y Estudios Demográficos en la Planificación, Kiev, 1969 (E/CN.9/223).
- Informe del Comité Ad-Hoc de expertos en programas sobre los aspectos demográficos del desarrollo económico, Nueva York, 1970 (E/CN.9/239).
- Informe del Seminario Interregional sobre Aspectos Demográficos de la Fuerza de Trabajo, Moscú, 1970 (E/CN.9/240).
- Seminario sobre utilización de estudios y datos demográficos en la planificación. Informe final, Santiago, 1971 (ST/ECLA/Conf.41/L.17).

4. Proposiciones para un programa ampliado de población

a) Consideraciones generales

38. La Secretaría de la CEPAL considera que la ampliación del programa de trabajo en el campo de la población será una contribución valiosa para profundizar y ampliar el diagnóstico de la situación y las tendencias del desarrollo en América Latina y suministrar los elementos de juicio que permitan ir incorporando las variables demográficas en los planes y estrategias de desarrollo de los países de la región. Está también consciente de que esa ampliación no se podrá llevar a cabo con los recursos actualmente disponibles, pero espera que, con la asistencia de los expertos invitados se podrá elaborar un plan de trabajo ampliado, realista y coherente para cuya ejecución tiene la intención de solicitar recursos extrapresupuestarios, en particular la ayuda financiera del UNFPA.

39. La implementación del programa de población de la CEPAL estará a cargo de la Unidad de Población, la cual deberá ser fundamentalmente una unidad de investigación que, utilizando un enfoque interdisciplinario, realice estudios de las interrelaciones entre los factores demográficos, económicos y sociales, en el contexto del proceso de desarrollo que se está dando en los países de la región.

40. La investigación puramente demográfica se considera un elemento esencial y básico para el éxito del programa de población pero la Unidad de Población no debería encargarse de esta tarea que ha sido llevada a cabo muy satisfactoriamente por el CELADE, el cual podría prestar la asistencia necesaria una vez que la CEPAL ponga en ejecución los diferentes proyectos específicos que se incluirán en el programa de población. ○

41. Aunque eventualmente la CEPAL, por intermedio de su Unidad de Población, podría prestar asistencia técnica a los gobiernos en materias directamente relacionadas con el programa de trabajo de la unidad, esa asistencia debería restringirse, al menos en las primeras etapas de la

/ejecución del

ejecución del programa, a fin de no entorpecer su realización y poder dedicar todos los recursos disponibles a la acumulación del conocimiento básico necesario para definir el punto de vista de la CEPAL frente a cada problema y, de ese modo, estar en condiciones de prestar una ayuda más eficiente en el futuro. Mientras tanto la labor de asistencia de las Naciones Unidas en el campo de la población se seguirá prestando, en la forma en que se ha estado haciendo hasta el presente, por intermedio del CELADE, el grupo de asesores vinculados a la División de Estadística de la CEPAL y los proyectos del UNFPA en los países de la región.

42. Dado lo limitado de los recursos de la Unidad de Población en relación a la amplitud del campo de estudios posibles y a la magnitud de otras tareas que recaen sobre la unidad - como la asistencia a otras divisiones y programas de la CEPAL, organización y participación en seminarios y otras reuniones técnicas, colaboración en las actividades del Año Mundial y la Conferencia Mundial de Población, 1974, y coordinación de actividades al nivel regional - se hace indispensable establecer prioridades y concentrar los esfuerzos en el estudio de los problemas que se consideran más relevantes habida cuenta de las finalidades del programa.

43. En vista de las dificultades con que se está tropezando en la contratación de funcionarios capacitados para trabajar en el estudio interdisciplinario de las relaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo, se considera que el trabajo del staff de la Unidad de Población deberá complementarse con el de consultores de alto nivel, contratados por períodos breves para realizar estudios específicos contemplados en el programa y con proyectos cooperativos con centros de investigación de la región.

44. La Secretaría considera necesario y provechoso que la Unidad de Población cumpla tareas de coordinación de actividades en el campo de la población al nivel regional, que le sean encomendadas por mandato de los gobiernos o que se deriven de cumplimiento, al nivel regional, de resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, en vista del gran incremento que se prevee en esas actividades

/es imprescindible

es imprescindible limitar esas tareas a las áreas que estén más directamente relacionadas con el programa de trabajo y establecer claramente los objetivos y los mecanismos de la coordinación, a fin de que la Unidad de Población no llegue a sobrecargarse de trabajo burocrático. Cabe mencionar que tanto el CELADE como la Comisión de Población y Desarrollo de la CLACSO, realizan tareas de investigación y coordinación en sus campos específicos.

45. Pero además de estas áreas todavía quedan muchas otras en las cuales las Naciones Unidas y las Agencias Especializadas están incrementando sus actividades y cuya coordinación demandaría una gran parte de los recursos de la Unidad de Población. Esa tarea, por otra parte, la realiza, a nivel mundial el Sub-comité de Población del Comité Administrativo de Coordinación. Debe destacarse también que esas agencias tienen mandatos y políticas definidas que les permiten realizar actividades que no siempre coinciden con las que la CEPAL está interesada en llevar a cabo, o las que podría realizar de acuerdo al mandato vigente. En estos casos las tentativas de coordinación por parte de CEPAL serían relevantes o contraproducentes.

La Secretaría considera que al nivel regional la Unidad de Población podría contribuir a la coordinación de las investigaciones sobre las interrelaciones entre la dinámica demográfica y el desarrollo y, eventualmente la asistencia técnica, a pedido de los gobiernos, en políticas de población. Sin embargo, está muy interesada en conocer las ideas de los expertos sobre el tipo de actividades que debería coordinar la CEPAL y la forma en que podría llevar a cabo esta tarea.

b) Funciones de la Unidad de Población

46. La Unidad de Población de la División de Desarrollo Social tendrá como tarea fundamental la investigación interdisciplinaria sobre las interrelaciones entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico y social. Para cumplir esa finalidad tendrá a su cargo las siguientes funciones:

/i) Preparación de

i) Preparación de informes y estudios sobre las relaciones entre las tendencias demográficas y el desarrollo económico y social de los países de la región, para ser considerados por la Comisión.

ii) Preparación de estudios metodológicos y estudios de casos sobre la inclusión de las variables demográficas en la planificación del desarrollo;

iii) Asistencia a otras divisiones y programas de la CEPAL, suministrándoles información sobre la situación y las tendencias demográficas y sus implicaciones en materia de política en el campo específico de sus estudios;

iv) Asesoramiento a la Secretaría Ejecutiva en cuanto a la mejor forma de llevar a cabo otras tareas que realiza la CEPAL en el campo de la población, incluyendo las que desempeña la Sección de Estadísticas Demográficas y Sociales de la División de Estadística y la asistencia técnica prestada por el grupo de asesores regionales, en censos y otras estadísticas demográficas adscriptos a esa división;

v) Asesoramiento a las Naciones Unidas y el UNFPA sobre las necesidades de coordinación de la labor de las Naciones Unidas y las agencias especializadas en el campo de la población;

vi) Organización de seminarios, grupos de trabajo y conferencias, con participación de representantes de los gobiernos, para considerar aspectos demográficos del desarrollo, incluyendo cuestiones de políticas;

vii) Participación, en representación de la CEPAL en reuniones técnicas relacionadas con su programa de trabajo;

viii) Colaboración en las actividades de las Naciones Unidas con motivo del Año Mundial y la Conferencia Mundial de Población, 1974. Entre esas actividades figuran tres symposia, uno sobre Población y Desarrollo, otro sobre Población y Derechos Humanos y el tercero sobre Población y Medio Ambiente. Siguiendo la modalidad adoptada para la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente se espera realizar también conferencias regionales de población previas a la Conferencia Mundial, debiendo la CEPAL preparar la que se hará en América Latina.

/c) Programa tentativo

c) Programa tentativo de investigación

47. Entre las muchas investigaciones que podrían plantearse de acuerdo con los lineamientos generales del plan de trabajo se han seleccionado algunas que consideramos particularmente relevantes para la formulación de políticas de población. La Secretaría desearía conocer la opinión de los expertos sobre la mejor forma de llevar a cabo estas investigaciones. Les insta también a presentar sugerencias sobre otros proyectos que consideren que deben tener una alta prioridad.

1) Distribución espacial de la población y desarrollo económico.

48. La corrección de las distorsiones existentes actualmente en el proceso de redistribución geográfica de la población no puede dissociarse, obviamente, de la problemática del desarrollo económico y social, visto en su conjunto, con particular énfasis en sus dimensiones espaciales.

De ahí que reviste particular importancia la determinación de la relación hombre-tierra o, mejor, hombre-recursos, en las distintas regiones de un país, lo que ayudará a localizar los focos actuales o potenciales de expulsión y atracción de población, tanto rurales como urbanos. El incentivo al desarrollo de las áreas potenciales de atracción ayudará a incorporar a la economía importantes recursos humanos y naturales actualmente ociosos o subempleados y, a la vez, contribuir a la desconcentración del proceso de urbanización con un costo social relativamente reducido. Para ésto habrá que tratar de que los programas y proyectos contemplen la utilización de recursos que no compitan mayormente con los necesarios para el proceso de industrialización en general y el mejoramiento del ambiente humano en las grandes concentraciones urbanas.

49. El elevado crecimiento vegetativo de la población de las áreas rurales, asociado a una mala distribución de la tierra y/o a la inaccesibilidad de ciertas áreas por la falta de una infraestructura adecuada, condicionan una situación de disparidad creciente en los ingresos regionales. La existencia de zonas deprimidas, relativamente marginadas del creciente mercado urbano, está asociada con la migración acelerada hacia las áreas metropolitanas y, dado que en éstas tanto los ingresos

/reales y

reales y otras atracciones, como las expectativas de incrementarlos son mejores, se perpetúa el funcionamiento de una especie de causación circular acumulativa, en donde los flujos migratorios son, a la vez, causas y consecuencias.

50. Esos flujos migratorios no solamente determinan en gran parte las grandes variaciones que se observan generalmente en el crecimiento de la población de las distintas áreas o regiones de un país sino que, debido a las características (demográficas, económicas, sociales y culturales) diferenciales de los migrantes están constantemente modificando la composición según esas características de la población de las diferentes regiones.

51. De las consideraciones precedentes surge claramente que la investigación sobre las interrelaciones entre la distribución espacial de la población y el desarrollo económico debene cuadrarse dentro del marco más amplio de los estudios del desarrollo regional.

La consideración de los factores demográficos es necesaria para la planificación del desarrollo regional porque ellos son esenciales tanto para la caracterización de las unidades territoriales (estructura intrarregional) como para el análisis de los flujos de factores de producción entre esas unidades (relaciones interregionales). Esto ocurre en mayor o menor medida, en todas las etapas de un plan regional, desde el diagnóstico inicial, hasta la evaluación y control de su realización.

52. El proyecto se iniciará con un estudio de las tendencias del crecimiento y la estructura (según diversas características) de la población de diferentes áreas y de los cambios concomitantes en algunos indicadores del desarrollo de esas mismas áreas. El análisis se realizará para un grupo de países seleccionados de tal modo que representen diferentes modalidades y niveles de desarrollo.

Se espera que esta primera etapa permitirá comprobar algunas hipótesis y formular otras que podrán ser puestas a prueba en una segunda etapa que incluiría la realización de investigaciones más minuciosas

/sobre problemas

sobre problemas específicos. Paralelamente, los resultados de estas investigaciones deberán ser integrados en la labor de asistencia técnica que está realizando la CEPAL en el campo del desarrollo regional.

ii) Aspectos demográficos de los problemas del empleo y subempleo de la fuerza de trabajo

53. En general, en base a los estudios que se han llevado a cabo hasta ahora, los problemas del desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo en América Latina pueden en los términos más simples, ser considerados un reducido marco de trabajo construido básicamente con las variables crecimiento, estructura y redistribución de la población, por una parte, y las que determinan la incapacidad del sistema económico para proveer suficiente empleo productivo para la fuerza de trabajo potencial que corresponde a las tendencias y estructuras demográficas, por la otra.

En vista de que muchos de los países de la región enfrentan graves y urgentes problemas de empleo y de la naturaleza de la relación entre el crecimiento de la población y el de la fuerza de trabajo que hace que el efecto primario de una disminución en el ritmo de crecimiento demográfico se refleje en la fuerza de trabajo solamente después de unos quince años, se considera que debería darse prioridad al estudio de la influencia de la redistribución geográfica de la población y los patrones de migración interna prevalecientes, en la estructura y el tamaño de la fuerza de trabajo urbana y rural y al estudio de la forma en que la fuerza de trabajo migrante es absorbida en las áreas de destino.

Ciertamente los cambios en el crecimiento y la estructura de la fuerza de trabajo ocurren también en el mediano plazo como consecuencia de la modificación de los patrones de participación en la actividad económica de grupos específicos de la población particularmente los jóvenes y las mujeres, pero la influencia de este factor deberá ser aislada a fin de concentrar la investigación en los aspectos demográficos.

54. El estudio tendrá por objetivo analizar, para un grupo seleccionado de países, las tendencias del proceso de crecimiento y redistribución de la población y la fuerza de trabajo en diferentes regiones, áreas

/rurales y

rurales y ciudades de diferentes tamaños tomando en cuenta la composición según ramas de actividad, ocupación, categoría ocupacional y situación de empleo en relación con otras características, particularmente, la edad, el sexo, la condición de nativo y migrante, el nivel y tipo de instrucción y el ingreso personal y familiar. Al analizar la participación femenina se considerará especialmente el estado civil y el número de hijos. También se estudiarán las tendencias en el crecimiento y composición de la población dependiente de la agricultura.

iii) Efectos de la migración en las comunidades locales.

55. Aunque los estudios existentes de migración difieren considerablemente en su evaluación de la composición de las muchas corrientes migratorias que se observan en América Latina, existe un alto grado de consenso respecto a las características demográficas básicas de los migrantes. Así, por ejemplo, los autores en general están de acuerdo en que los adultos jóvenes constituyen la mayoría de todos los migrantes y que las mujeres jóvenes predominan en las corrientes migratorias que se dirigen hacia las grandes ciudades. También se está generalmente de acuerdo en que los migrantes difieren de los no migrantes en los lugares de origen y de los nativos de las áreas de destino en cuanto a ciertas características socioeconómicas básicas pero hay poco consenso respecto a la dirección en que opera esa selectividad, es decir si los migrantes se seleccionan predominantemente entre los grupos de alto o bajo nivel de educación, de los grupos de la población en movilidad ascendente o del sector compuesto por aquellos que son menos capaces de competir por oportunidades de empleo, educación, etc., en los lugares de destino, etc. Ambos tipos de hipótesis son plausibles según la situación y las circunstancias que motivan a las personas para migrar o permanecer en su área de origen.

De cualquier modo, lo que cabe recalcar en vista de nuestros propósitos actuales, es el hecho de que los migrantes no constituyen una muestra representativa de la población de origen ni la de destino. Esto tiene importantes implicaciones tanto para las áreas de origen y destino como para los mismos migrantes. Bajo esta perspectiva sería

/de considerable

de considerable utilidad investigar el efecto de la migración mediante dos estudios complementarios.

56. En uno de ellos se investigarían las consecuencias de la emigración en la organización económica y social de una comunidad semi-urbana que haya experimentado una corriente considerable de emigración. Se trataría entonces de contestar una serie de preguntas fundamentales como: Qué sucede con la composición demográfica de una comunidad que va perdiendo sistemáticamente parte de su población debido a la emigración de los adultos jóvenes? Cuáles son los efectos de esa pérdida de población en los patrones de nupcialidad, fecundidad y mortalidad? Qué repercusiones tiene la emigración de las personas físicamente más vigorosas (y posiblemente más capaces) en la fuerza de trabajo y las condiciones económicas, sociales y políticas de esas áreas? En resumen el propósito principal de esta investigación sería lograr establecer un cuadro general y coherente de las consecuencias de una fuerte y sostenida emigración para un área semi-urbana típica.

57. El otro estudio tendría por objeto investigar en profundidad el proceso de ajustamiento de los migrantes en las áreas urbanas más grandes en que se radican. Para ello se realizarían entrevistas amplias y detalladas a un número restringido de migrantes a fin de poner en claro las circunstancias que los motivaron a migrar, reconstituir sus primeras impresiones al llegar a las áreas de destino, sus intentos iniciales para obtener vivienda, empleo, etc., los mecanismos (parentesco, amigos, etc.) que utilizaron en esos intentos, su evaluación de su situación en las áreas de origen y su situación actual en las áreas de destino, etc.

iv) Estructura familiar y cambio social

58. Una tesis central que continuamente aparece en forma dominante en los estudios que se refieren a la familia es la que considera que, como resultado del proceso general de modernización de la sociedad y en particular de la urbanización y la industrialización, ella se va transformando paulatinamente desde la familia de tipo extendido característica

/de las sociedades

de las sociedades agrarias tradicionales a la de tipo nuclear o conyugal que se observa en las sociedades modernas altamente urbanizadas e industrializadas.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de literatura existente sobre este tema, se han hecho muy pocos progresos en el conocimiento de los cambios en la estructura de la familia latinoamericana, en sus diferentes formas y otros cambios sociales concomitantes en diferentes contextos nacionales. Parte de las dificultades surgen del marco teórico subyacente que postula una cierta forma de evolución lineal de los tipos de familia entre los polos extremos "tradicional" y "moderno" sin una adecuada conceptualización de éstos ni una clara especificación del ajuste del modelo a la realidad. El relativo estancamiento de los estudios sobre la familia se deriva también en parte de las deficiencias de la información básica disponible. Por una parte los censos y las encuestas en gran escala no suministran información detallada sobre la estructura y composición de las unidades familiares y menos aún sobre las funciones que desempeñan diferentes tipos de familias en diferentes contextos económicos-sociales y culturales. En consecuencia, los investigadores tienen que basar sus conclusiones o hipótesis en estudios de pequeñas comunidades, muy pocos de los cuales toman en consideración las dimensiones urbana y rural.

En vista de lo que antecede se considera que la Unidad de Población podría hacer una valiosa contribución a este importante campo de estudio mediante la implementación de un programa de investigación que se determinará según los siguientes lineamientos generales:

59. En una primera etapa se haría una revisión crítica exhaustiva de la literatura existente sobre el tema, en especial la que se refiere a América Latina, que tendrá por objeto ajustar el enfoque del marco teórico.

En la segunda etapa, se hará un análisis completo de los materiales existentes provenientes de censos y encuestas que se refieren al tema central de esta investigación. Se dará un énfasis especial a la

/explotación de

explotación de las tabulaciones especiales sobre los hogares y las familias que se están preparando actualmente en el CELADE.

Una tercera etapa que, tal como se la concibe aquí, constituiría una línea de investigación diferente que implica la vuelta a estudios de un carácter exploratorio-descriptivo más elemental, sería el estudio de los patrones prevaletentes de formación, interacción y funcionamiento de las familias en las clases bajas de comunidades urbanas y rurales. A fin de obtener información más completa de lo que es posible obtener mediante muestras representativas con entrevistas en profundidad, en esta etapa se utilizarían técnicas antropológicas para reconstruir los patrones básicos de organización familiar en áreas urbanas y rurales.

v) Análisis crítico de las ideologías y teorías sobre la vinculación entre el cambio demográfico y el desarrollo

60. El examen comparativo de las diferentes ideologías sobre el papel que juega el proceso de cambio demográfico en el desarrollo, teniendo en cuenta sus raíces históricas en las condiciones económicas, sociales y políticas, permitirá determinar las áreas de coincidencia y las discrepancias en la consideración de diferentes problemas demográficos específicos. Permitirá también poner de manifiesto el contenido ideológico de las teorías sobre la relación entre el cambio demográfico y el desarrollo económico y social.

61. Este tema podría enfocarse de diferentes maneras y la Secretaría invita a los expertos a hacer sugerencias al respecto. Una posibilidad sería contrastar los modelos económico-demográficos existentes con la realidad latinoamericana y analizar la vigencia en el caso de los países de la región de los supuestos o hipótesis que condicionan las conclusiones que se obtienen con la aplicación de esos modelos, respecto a la influencia de las tendencias demográficas en el proceso de desarrollo. También podría estudiarse la relación entre las tendencias demográficas y el desarrollo, en diferentes países, con distintos estilos de desarrollo, teniendo en cuenta la imagen societal implícita o explícitamente establecida en cada caso particular

/vi) La evaluación

vi) La evaluación de la estrategia internacional de la segunda década del desarrollo.

62. La Unidad de Población tiene a su cargo la preparación de varios capítulos del Informe de CEPAL sobre ese tema y deberá continuar esta tarea en el futuro. Aunque los estudios previstos en los incisos anteriores suministrarán material para la evaluación, el hecho de que este informe tiene un enfoque especial y debe cubrir un campo más amplio que el que abarcan los estudios mencionados justifica su consideración como un proyecto separado.

vii) Análisis comparativo de las políticas de población en América Latina.

63. Este proyecto figura entre los sugeridos por la Comisión de Población y la Secretaría considera que debería ser el primero que debe realizar la CEPAL en el área de estudios sobre políticas de población.

El proyecto consistirá en la realización de un inventario y evaluación de las políticas de población en los países de la región, incluyendo la consideración de sus componentes, instrumentos y el rol de los gobiernos. Para ello es necesario definir previamente el tipo de acciones que deben considerarse como medidas de política demográfica.

Sin embargo, en vista de que las acciones de los gobiernos no son las únicas que se llevan a cabo en los países para influir en las variables demográficas, es conveniente incluir en este proyecto la consideración de los programas patrocinados por organizaciones no gubernamentales o privadas, particularmente las de planificación familiar, educación sexual y atención materno infantil, a fin de tener una apreciación más completa del problema. Asimismo, para poder comprender o analizar los cambios en las políticas sería conveniente considerar las actitudes o puntos de vista de partidos políticos y diferentes grupos de poder sobre la conveniencia e importancia de realizar determinados programas.

En todo caso la Secretaría desearía conocer la opinión de los expertos respecto a la prioridad que debería asignarse a otros proyectos relacionados con el estudio de las políticas de población.

/ viii) Estudio de

viii) Estudio de la población indígena y otros grupos étnicos

64. Hay razones para considerar que las tendencias demográficas de la población en América Latina tienen distinciones cualitativas según se trate de sectores integrados o de la población indígena y negra discriminada en razón de factores étnicos y culturales y sometida a un proceso de marginalización.

La condición de esa población varía enormemente desde grupos aislados o grupos que conservan una identidad comunitaria, a pesar de la vinculación con la sociedad nacional, hasta la situación de individuos de origen indígena o negro que siendo partícipes de las estructuras urbana y rurales son discriminados por la condición de color y cultura de ascendencia.

En cualquiera de los casos el elemento común es la extrema pobreza y diverso grado de marginalidad, en relación a la sociedad de la que formalmente son partícipes.

65. A pesar del cuantioso volumen de la población bajo estas condiciones y la disponibilidad de muchas investigaciones con enfoques antropológicos, hay incógnitas importantes sobre las relaciones entre factores étnico-culturales, marginalidad, y características y actitudes demográficas, y aún más sobre los requisitos de integración de los grupos pertinentes en políticas sociales, económicas y demográficas. Por tanto, parece pertinente iniciar un estudio precisando conceptualmente el campo y los elementos que lo integran para lo que convendría recurrir a la colaboración de asesores.

